

## 地域政策の歴史的展開と現代地域政策の特質（上） —地域政策の近現代史と地域社会研究—

### The History and Characteristics of Modern Regional Policies in Japan : Part I

宮 下 聖 史\*

Seishi MIYASHITA

#### はじめに

本稿の目的は、1990年代以降に顕著に現れるようになってきた現代地域政策の展開過程とその特質を明らかにすることを通じて、現代的な地方自治の確立にむけた諸条件とその際の地域社会研究の論点を示すことにある<sup>1</sup>。地方分権と政策主体の多様化によって特質づけられる現代地域政策は、財界主導の新自由主義的改革の一環として展開されており、住民自治の視点が欠落している点などに多くの批判がなされてきた。その指摘は重要であるが、一方で新自由主義的な構造改革の負の部分だけを批判するだけでは片手落ちであり、新自由主義的改革が必然とされた要因を、その歴史的・社会構造的側面に着目しながら考察していくことによって、説得力ある今後の展望を示すことが可能となるだろう。そこで本稿では、現代地域政策の特質を歴史的・理論的に把握するために、近代国家成立以後の統治機構と社会システムの特徴と変遷について、経済、政治・行政、社会諸領域の連接過程を踏まえた総合的な把握を行っていきたい。加えて、その時々々の特定地域社会を総体として捉える地域社会研究の豊富な研究蓄積と分析視角を継承しながら、かつ行政学や政治学、財政学など関連諸科学の成果を取り込み、本稿の文脈の中に埋め込みながら議論を展開していきたい。このこ

とは、冷戦・55年体制・経済の安定的成長に規定された戦後日本社会の統合様式としての＜開発主義＞段階と<sup>2</sup>、それらの解体による新自由主義段階へと変動する社会構造の特質を視野に収めながら地域社会形成の内奥に迫っていくという筆者の研究課題を展開していくにあたってのいわば準備作業と位置づけられるものである<sup>3</sup>。

ここで確認しておきたいのは、日本資本主義の展開にもとづいた地域政策・開発政策が地域社会形成を規定しつつも、そうした地域政策・開発政策と大衆政治化・地域自治が単に相克するものではなく、相補関係を保ちながら、場合によっては、国家による統治機構の強化を前提としながら、地域自治の形成が内実化していったという点である。本稿では、こうした視点で近代国家成立以降の地域政策の展開と地域社会の再編過程をめぐる日本の特質を明らかにすると同時に、全体社会の構造との関連の中で現代地域政策の特質を析出し、その地域的展開を論じていくにあたっての論点を提示することになる。

そこで本稿では第1章において、近代国家形成以後の地域政策の変遷とその特質を明らかにする。近代国家の成立以後において、3回の大規模な合併政策が遂行される一方で、それらと関連しながら自治体内部における大区・小区制や市制・町村制、

\*長野大学非常勤講師・復興支援コーディネーター

町内会・部落会・自治会やコミュニティ政策、地域自治区など、統治と自治に関する諸方策やその実態をめぐって膨大な研究成果が蓄積されてきた。そこでは支配層による統治のあり方やそこでの地域住民諸階層の連接／分節の過程が常に問題にされてきた。このようにこれまでの地域社会研究においては、国家による公共政策との関連で、合併政策や町内会・自治会、コミュニティ政策といった自治体内部の地域政策に着目されてきたが、一方で自治体間の共同や広域行政といった側面についての研究は少ない。しかしこうした視点は現代地方分権改革によって自治体規模が多様化する中で、「下から」の地域社会形成に向けた重層的な補完関係の構築を展望していく意味において必要不可欠なものである。そこで重層的な地域社会研究の再編を動態的に把握するという本稿の関心に則ってここで新たに着目したいのは、近代以降の地域政策が、広域化と狭域化という相反するベクトルが絡み合いながら相互補完的・螺旋的に展開されていったということである。

このような近代以降の地方（自治）制度、地域政策の展開を振り返ったうえで次の第2章では、＜開発主義＞段階から新自由主義段階への移行要因と構造的特質に着目しながら、現代地域政策の地域的展開を論じていく際の論点提示を行う。まずは改めて戦後の＜開発主義＞の展開と1990年代以降の変容に着目し、その過程と構造を描出する。従来から議論されてきた「開発主義」をめぐる諸論点を検討する中からその日本の特質を析出することと同時に、ここに地域社会研究の得意分野である地方政治・地方自治体や町内会・自治会の動向を射程に収めることによって、より地域社会の内奥に深く構造化された枠組みとして理解したい。加えて、ここでは日本国憲法のもと国民主権の国家体制であるにも関わらず、中央集権的な統治の実態が形成されてきたことの意味を解明すると同時に、そうした＜開発主義＞の解体をもって、現代地方分権改革が、明治維新・戦後改革に次ぐ第3の改革と言われることの構造的要因を析出することになる。このことは、中央集権の解体という意味では明治維新以来の、＜開発主義＞の解体という意味では戦後体制からの改革であるという視点から、現代地方分権改革の歴史的位置を確認する作業となる。次に現代地域政策が、資本蓄積に適

合的な統治機構の再編を目指すことによる一貫した＜都市化＞政策であることの内実を明らかにしたうえで、最後にそこでの問題点を克服する現代的な地方自治の確立に向けた諸主体の役割や主体形成に関わる論点について考察することになる。

## 1. 地域政策の歴史的展開

### 1.1 統治機構・社会システムの歴史的変遷と地域政策・地方制度

近代以降の歴史的展開を振り返れば、大規模な統治構造・社会システムの変革は次の3期に分けることができる。①欧米列強の圧力を受けながら雄藩の中下級武士が中心となって明治維新が実行され、天皇を頂点とした大日本帝国憲法体制が確立する、②第二次世界大戦の終戦、GHQによる戦後の占領期、戦後改革を経て国民主権による日本国憲法に規定された戦後体制のもと高度経済成長が実現する、③経済のグローバル化などに伴い、国内政治体制もポスト戦後体制への移行が余儀なくされ、財界主導による新自由主義的改革が進展する。新自由主義的改革の一環として推進される現代の地方分権改革が、明治維新・戦後改革に次ぐ第3の改革と言われるのもかかる歴史的把握によるものである。いずれもその時々「外圧」が不可欠の要因となって改革が実行されてきたわけであるが、しかしそれは単に「上から」浸透していくものではなく、統合・動員に向けた諸方策が展開されると同時に、地域自治を進展させる諸条件が逆説的に用意され、また実際にそれを踏み台にして自治や民主主義が漸進的に進展していったところに統治構造・社会システムをめぐる日本の特質がある。そこで以下では、まず上記のような統治機構・社会システムの展開過程を叙述していくことから始めていきたい。

#### 1) 近代国家形成過程における地方自治制度の確立

近代以降の統治構造・社会システムの歴史的展開についてそのポイントを概略的に確認すると、まずは欧米列強の圧力を受け幕藩体制が動揺する中、雄藩の中下級武士が中心となって明治維新を実現させる。維新後の版籍奉還、のちの廃藩置県によって政府が任命する府知事や県令が地方行政

にあたるようになり、さらに大区・小区制の導入によって、天皇を中心とする「国家」という概念の登場のもとに、中央集権的な統治体制の末端までの支配・連結による政治的統一がここに完成する。次に郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則からなるいわゆる地方新三法の制定、画一的な大区・小区制を廃止して市制・町村制を導入、ここで「明治の大合併」が遂行される。次いで府県制郡制を敷くことによって近代的地方自治制度が整備されるが、これは同時に国政委任事務を創設し、知事の官選や市長の任命権を内務大臣が持つなど、中央集権的な制度の整備にほかならなかった。他方、地域においては、「地主による地方自治」と言われるように、地主名望家や有資産者、都市における商工業者といった一部の特権階級が市町村議員への選挙権が付与され、末端において行政村を掌握すると同時に国家官僚機構へと接続する、国―府県―郡―市町村という重層構造を貫く官治的支配体制＝中央集権体制が確立するに至る。

かかる統治機構の編成をより大きく日本資本主義の展開から見ると西南戦争をもって内戦状態は終結、よって国内統治体制が確立し、日本資本主義は本格的な殖産興業・富国強兵の段階に入る。国家主導で繊維産業と鉱山を基幹産業とした急速な産業化・資本主義化を推し進めながら、その結果、後発資本主義として規定された世界システムのうえにおいて、日清戦争からアジア太平洋戦争に至る諸外国との戦争に突入していく。近代史においてターニングポイントとなる自由民権運動や地方改良運動、大正デモクラシーといった帝国主義下のデモクラシーともいえるいくつかの局面を経ながら、自然村の行政村への再編を契機とした民衆の国家的統合が強力に推し進められていく<sup>4</sup>。この段階の地方制度をごく簡単に概略すれば、国家が町内会や部落会をどのように掌握するののかという点においていくつかの局面を経ながらも（例えば村上 2003）、国家体制を強化し、それを下支えする方策が模索されてきたといっていよい。

昭和初期に入り、日本資本主義は総力戦体制へと向かっていく。大政翼賛会が結成された1940年には町内会・部落会が画一的な規模に再編されたうえ、1943年には法令によって戦時行政を末端で担う地方行政組織として位置づけられることになる（大石 2007：208 - 209）。かかる戦時「行政村」

は、戦時体制を末端で下支えする役割を担わされることになる。

## 2) 戦後の〈開発主義〉へ

戦後、GHQによる占領下で日本国憲法が施行され、国民主権による民主主義体制が樹立される。サンフランシスコ講和条約や日米安全保障条約の締結を契機として、日本的文脈による「保守本流」と言われるような、日米安保にもとづく軽武装、経済政策優先の戦後体制の路線が確定する。地方自治制度に関わる点においては、完全普通選挙による知事・市町村長の公選制や直接請求権の制度化、1952年の自治庁（1960年に自治省に昇格）と地方制度調査会の発足、1953年の町村合併促進法の成立・施行によるいわゆる「昭和の大合併」の敢行、地方における独立税体系の整備と地方財政平衡交付金制度の創設や地方財政再建促進特別措置法の施行などによる地方財政への措置が取られる。こうして戦後地方自治制度は、「資本蓄積と民衆統合のためのナショナル・ミニマムを全国的に確保する中央集権的『地方自治』（『中央指向型』地方ボス支配体制）として確立するにいた」り（大石 2007：217）、高度経済成長を地方から下支えしていくことになる。

ところで、ここで天皇主権から国民主権へと戦時体制下から戦後体制への政治的な大転換が実行されたにも関わらず、戦前段階から受け継がれていく政治・経済・社会諸領域の内実がある点にも着目したい。戦前からの官僚派政治家が、戦後の「保守本流」政治を担っていったことや、明治以降一貫して日本は官僚国家であった点、また戦後開発主義の骨格であった地域開発政策も戦時地域開発が土台となり、戦後地域開発に継承されていることなどからも明らかなように（宮本 2005：91 - 92；吉野 2006）、終戦と日本国憲法施行による体制的な断絶を経ながらも、中央集権的な統治機構・社会システムを継承して戦後復興と高度成長を実現させていったことになる。それでは国民主権と民主主義国家へと移行したにも関わらず、どうやって中央集権的な国家体制を継承することができたのか。このことの統合と抵抗のダイナミズムについて、本稿では以下に〈開発主義〉の構造的特質を通じて明らかにする。

また社会の構造的側面や政策との連関で地域住

民の主体形成を歴史的に把握する本研究の関心から見ると、大石嘉一郎の次の論考が大きな示唆を与えてくれる。大石嘉一郎は、長野県埴科郡五加村を事例としながら、戦時体制下において総力戦遂行のために肥大化した戦時「行政村」が、女性を含む村内全階層を強権的に統合・動員することによって形成され、それは戦後「行政村」に継承されることによって肥大化した「行政村」の機構・機能と村内下層民の政治・行政主体としての形成という不可逆的な変化を歴史に残すことになったことを指摘する（大石 2007：210 - 211）<sup>5</sup>。大石は遺作となった上記引用文献の最後に、中央集権的「地方自治」が確立したもとにおいても、「戦前から脈々と流れてきた地域住民による地方自治の確立を求める底流は、決して消え去ることなく、起伏をもちながら流れ続けていく」（大石 2007：217）ことを述べるが、その時々々の政治体制を没歴史的に批判するのではなく、その意義を歴史的な奥行きを持って理解するという点で学ぶべき点が多い。

「明治の大合併」では国民の国家的統合を目指して義務教育を行うために、小学校を設置できる規模の市町村を形成することが目的とされることによって自然村が行政村へと統合されていったが、高度経済成長前夜に敢行された「昭和の大合併」では中学校区が基礎的単位とされた。こうして機関委任事務の遂行など戦後地方自治の基盤整備が目指され、各種規制や補助金、出向人事などによって、中央政府と地方自治体の関係が規定されると同時に、地方行政の主要課題はその後に本格化する地域開発政策へと水路づけられていく。全国総合開発計画は5次に渡って作成され、その時々々の政策課題が明示されてきたが、全体を貫く基本目標は「国土の均衡ある発展」であった（小田 2009）。この段階において、自民党政権の継続を前提とした政官財のトライアングルによって、中央集権的地域開発／地方自治の内実が形成されることとなる。肥大化した戦時国家体制が戦後の民主主義体制のもとで統一的な統治体制にもとづく公共政策を展開する基礎的条件となり、その公共政策は全国土全国民を規定する。「国土全体がひとつのシステムとなっている都市型社会」（中川 1996b: 191）の招来である。

他方で、急激な重化学工業化を進めた地域開発

政策のもとでは、生活基盤整備の過不足による公害や都市問題が顕在化し、それに対する住民運動が多発すると同時に、革新自治体が多数誕生する時代を迎える。こうして生産基盤整備の生活基盤性からの優越といった地域開発政策の性格が顕著になり、改めて地域社会が階級的対立の場としての性格を帯同していくようになると同時に、都市化の進展とともに新中間層の多様化するニーズへの対応が複合的に行われることになる（河原 1995）。都市部を中心に多くの革新自治体が誕生し、1970年代半ばの革新自治体の興隆期には革新自治体の住民が国民の4割近くを占めるようになったうえで、革新自治体による福祉・環境分野を中心とした上乘せ・横だし政策の展開が中央政府をも突き動かしていく。かかる動向は松下圭一による「シビル・ミニマムの量充足段階から質整備段階」（松下 1996：28）への移行という地方政治をめぐる分析にも通底するものがある。こうして産業構造が第1次産業から第2次、3次産業へと高度化していき、国民多数が勤労働者層へと転換していくことは、体制転換への危険性を孕むものと認識されるようになるが、しかし以上のような革新自治体の興隆にも関わらず国政での政権交代の気運へと昇華することはなく、むしろ環境や福祉、都市政策の分野で自民党政権が革新自治体の政策を取り込み、政策転換を図っていくことになる。

1970年代からの地域開発、とりわけ「総合農政」の一環としての「農村工業化」や工業の地方分散が、農業の構造改善を図る一方で、安い土地と労働力を確保するという財界の要請にも応じたものであった点が明らかにされているが（井上 2003：146）、さらに付言するとこのような地域開発政策は大量の離農者の雇用を地域で確保することによって、体制内に封じ込める狙いもあった。さらに体制維持のためには、運動の舞台であった「地域」そのものへの関心が向けられるようになり、後述するコミュニティ政策や日本型福祉論が提唱されるようになるなど、国家政策の負の部分の補いながら、体制への統合を促していくことがこの段階の地域政策のもう一方の特質でもあった。

とりわけ1970年代に入ってから、地球規模での環境問題や南北問題が顕在化してきたこともあり、国内におけるまちづくり運動やボランティア活動の興隆と合わせて、オルタナティブな社会発

展の方途を示すために内発的發展論が提唱されるようになるなど（宮本 1989；鶴見・川田編 1989 など）、地域開発政策がもたらした歪みに対する再帰的な取り組みが地域の側から行われるようになる。

### 3) 新自由主義段階

1990年代に入り、戦後日本を規定してきた冷戦・高度経済成長・55年体制が揃って終焉、本格的なグローバリゼーションの時代を迎える。地域社会学会において「縮小社会」論として主題化されたように（地域社会学会編 2008、2009）、経済領域がグローバルに拡大する反面、ナショナルレベルでの経済成長や人口、財源が頭打ちになり、住民生活の空間的領域も縮小していくという社会構造の変動期を迎える。これまでのように経済成長の果実を政治力学のもとで配分することが困難になり、限られた資源を効率的に配分するために社会システムの改革が必然となる。この段階において国政レベルでは、自民党長期政権下の中央集権的な意思決定は桎梏となり、政権交代可能な2大政党化が要請されるようになると同時に（後藤 2001；玉野 2006；渡辺 2013）<sup>6</sup>、民営化と分権化に向けた改革が漸行されるようになる。この段階でより一層グローバル化した資本にとっては、旧来からの政治的な意思決定回路を経ることなく都市的機構と直接結びつき迅速な意思決定と資本の効率的集中投下を実現することが資本蓄積に適合的な状態と見られるようになる<sup>7</sup>。

こうして小規模自治体対策であった過去2度の市町村合併政策が、都市化政策としての帰結を迎えつつある（山田 2003）。もっとも、市町村合併が進展した地域とそうでない地域があるため、自治体間の規模の相違は極めて大きいものとなったが、後述する「定住自立圏構想」などによって、その隙間を埋める方策が企図されるほか、財界にとって長年の主張であった道州制が現実味を持って議論されるようになっていく。こうした道州制構想によれば、国家は外交や安全保障に専念し、主に道州が産業政策を、基礎自治体が福祉・社会保障を担うという「役割分担論」にもとづくという意味において、中央集権の解体へと行き着くことになる。

かかる都市的機構を作り上げていくために着手

されたのが一連の地方分権改革である。1999年に成立した地方分権一括法によって、機関委任事務制度の全面廃止に象徴される諸改革が実現し（西尾 2007）、さらに新しく発足した地方分権改革推進委員会による勧告を経て、現代地方分権改革は政権交代後の民主党政権下での「地域主権」改革へと、そして再び自公政権下の「地方分権改革」へと引き継がれていく<sup>8</sup>。これら分権改革の展開については第2章で改めて論じることになるが、かかる社会的背景をもった現代地方分権改革を通じて明治以来の中央集権体制の解体が目指される段階へと至る。

ここまで見てきた統治機構・社会システムの歴史的変容を総括すれば、大規模な変革期においては、一般国民大衆がほとんど関与できなかったこと（中川 2010）、その意味で日本の近代化は「上から」の経済的近代化が先行して実現し、政治的近代化や社会的・文化的近代化が立ち遅れてきたと特質づけることができる（富永 1990）。さらに福祉国家的基盤も脆弱であり政治的な対抗力の蓄積もないままに新自由主義の襲撃を受けることになった（渡辺 2007）。個人を対象とした福祉国家的政策とは異なり、利益が集合化共同化されてきたこれまでの統合様式の解体が進むことによって、そこから零れ落ちていく存在が切り捨てられ、本格的な格差社会の到来を迎えている。

このような財界が主導する新自由主義的改革の負の側面は決して看過できる問題ではないが、しかしその一方で、中央集権的な体制の構造的な諸問題が顕在化し、旧来型の統合様式の解体が地域の現場から湧き上がってきたこともまた事実である。例えば「有利な起債」と称される交付税措置が担保された地方債の発行に端的に示されるような地方行政の構造的な問題が国家財政の危機的状況の一因となっている。こうした点に加えて、現代地域政策の特質を析出する意味で重要なのは、田中重好が「地域による地域政策」の必要性を論じたように（田中 2006）、各々の地域の現状に適した施策をきめ細やかに展開するためには、全国に画一的に張り巡らされた規制の緩和や基礎自治体を中心に身近な行政主体による意思決定を可能とする地方分権が欠かせない。

こうした必然性を持って進展した政権交代可能な2大政党制によって、歴史上初めて国民自身に

よって実質的に政権政党を選択することが可能となったと言ってもよく、広範な国民が政治主体としての新しい役割を担うようになったという点で、民主主義の進展という意味から一定の評価してもよいだろう。これまで中央政府とのパイプを重視し、補助金行政として特質づけられてきた地方行政においても、数々の「改革派」知事の誕生や公共事業の実施や負担金に関して中央政府への異議申し立てをするようになったり、地方6団体を通じて政策過程へ参画するようになったりするなど、国家的な統治の構造において政策主体としての地方自治体の役割も変容してくるようになる。

既にかかる移行期にあたる1980年代以降、ボランティア活動が急速に広まるようになっていたが(西山 2005)、古典的な労働運動から区別されるという意味での「新しい社会運動」に見られるような社会運動の質的変容のもとNPO団体が叢生する。政策提言型のNPOも現れ、より分権化された地方自治体の政策過程に不可欠の担い手となっている(牛山 2006)。加えて現代地方分権改革が全国土を都市的に再構築する試みであることに抗して、「縮小社会」化が先鋭的に表出してきた中山間地域を農林業生産空間から多面的機能を有する空間へ、さらにその公益的機能を強調することによって、都市住民を含めた多様な主体がその維持・保全に関与するような取り組みが見られるようになる(吉野 2009)。

この段階における地域政策は、「新しい公共空間」の推進に見られるように、市民・住民の自発的動員を組み込みながら、国家による公共領域からの選択的撤退による隙間を埋めようとするものとして特質づけられる(町村 2004b, 2007)。現代地方分権改革によって、都道府県から市町村への権限移譲を中心とした重層的な行政機構の垂直的な分権が進められるが、次の段階としての地域内分権によって、市町村内部で多様な主体のガバナンスによる地域政策が展開されるようになる。「政治」が地域社会の内奥へと深化していく、地域政策の主体の交代と言われる所以である。中央集権的な政策過程、社会統合の弛緩を通じて多様な主体、地域が縦横につながり、歴史的構造的に、「下から」の地域社会形成への方途が拓かれるようになるのである。

他方でここまで見てきたように、地方分権改革

は両義的である。そこで政策主体が多様化し、政策の企画・立案から実施に至る一連の過程に市民・住民が深く関与していくようになることにについて、「安価な政府」を展開するために市民・住民へ責任や負担を転嫁するものであるという指摘が根強く存在する。そこでこのような諸問題を克服する道筋を描くためには、現代地域政策における市民・住民の役割を規範論的に捉えるのではなく、現代地方分権下における地域政策の変容とそのもとでの地域社会の再編や諸主体の役割と関係性を動的に把握し、新たな主体像が展望される背景と要因を具体的に明らかにしていく必要がある。

## 1.2 地域政策の展開と地域社会研究—研究史の整理から—

### 1) 町内会・自治会の展開

上に論じた統治機構と社会システムの日本的特質のもとで、地域社会はどのように再編され、地域自治の内実が形成されていったのか。次に地域社会研究が蓄積してきた先行研究を紐解きながらかかる課題を論じていきたい。

周知の通り、近代国家成立以後、大規模な統治機構と社会システムの改編期にはそれぞれ、今次合併を含めて3度の大合併が遂行されてきたわけであるが、広域化・大規模化した市町村内部において蓄積されてきた地域社会の歴史的基層との接合の中で、住民(団体)の体制への統治策が模索され、展開されていった<sup>9</sup>。市制・町村制の施行によって敢行された「明治の大合併」によって「自然村」は「行政村」へと再編され(鈴木 1940)、町内会や部落会は近世都市の「町」や農村のムラを原型とする(鯨坂 2006)。自然村を行政村に統合する際には、それまでの慣行にならって部落共有林の管理を財産区として認めるなどの懐柔策が取られている(大石 2007; 和田 2007)。明治維新政府による戸籍法の制定、戸籍事務を処理する体制として全国各地に限なく国の地方末端行政区画である区を設置、やがて区は戸籍事務という特定目的のための地方末端行政区画から一般目的のための地方末端行政区画に徐々に変貌していったことが、「国の地方行政と伝統的な町村の地方自治とが融合し始めた、そもそもの原点」とされる(西尾 2007: 16 - 17)。かかる契機は大石嘉一郎が指摘しているように、村落共同体を社会的基盤とし

ながらその上部に中央集権国家を樹立したことによって、村落指導者・豪農層が連結と対抗の二面的展開において地方政治の中心的存在となる（大石 2007：17 - 50）。

都市における町内会は、大正から昭和にかけて進んだ都市化に伴って成立し、地主名望家が分解した後に、労働者層から転化していった新興の都市自営業者がその担い手となり、後発資本主義に規定されながら、地主名望家と同様、天皇制国家のイデオロギーを受け入れ、行政官僚機構の末端へと連なっていく（玉野 2002：83 - 85）。

以上のような歴史的経過のもとに戦後の日本社会が再出発する。歴史研究や社会科学においては社会諸領域の「連続説」や「分断説」が問題となるが、社会を構成する諸領域を総体として把握する社会学研究の立場から言えば（鯉坂 2006；中川 2010；富永 1990を参照）、戦後体制への政治的な大転換に反して、社会領域において特に町内会・部落会がその内実において連続していたことは、これまでの町内会・自治会研究、あるいは地方自治史研究から見ても明らかである<sup>10</sup>。このような底流を持ちながら町内会・自治会研究が展開されていくが、周知の通り戦後段階の出発点となったのが、著名な都市社会学者たちによる『都市問題』（1953年）の論争であったことはその象徴である。やがて後発資本主義としての日本資本主義が戦前段階から維持してきた国内の二重構造を再編成した高度経済成長期において、地主層から都市自営業者へと町内会・自治会の担い手の変容していきながら、「再保守化」の流れを作り出す（玉野 2002）。他方でまちづくり運動における町内会・自治会の役割が明らかになるにつれ、かつてその残存性が批判された町内会・自治会が次第に地域における民主主義の基盤となりうるものとしてその性格を変容させていくことになり、地域社会の民主的基盤となりうるものとして、再評価されるようになる（岩崎 1989；中川 1996a；中田 1993、2007など）。

統治機構の中央集権化による末端把握のために伝統的な「隣保団結の旧慣」を基礎とした村落共同体を活用するという矛盾は市町村合併政策に一貫した特質である。都市自治体における政策展開と住民団体との関連については、地域政策の階級的性格に起因する集積不利益の外部化や生活関連

資本の過不足によって必然化する地域における諸問題への対策として住民団体を活用するという展開が見られる（河原 1995）。このように地域における支配層が統治機構へと接続していき、国民国家という統一的なシステムに組み込まれることは同時に、ひとたび開かれた意思決定の回路を通じて不可逆的な政治主体の形成へとつながる。町内会・自治会の民主的再編はかかる契機を持って理解するべきであろう。

## 2) 新たに展開される狭域的な地域政策と住民団体

上記に論じてきたように、戦後の社会科学において町内会・自治会は重要な研究対象であり続けたわけであるが、高度経済成長からの事態に対応して、新しい地域政策が展開されるようになる。「明治の大合併」期に行政事務の補助執行を行うための「行政区」の設置が認められ、また「平成の大合併」のもとでは、地域自治組織が法制化されたが、「昭和の大合併」期には同様の緩和措置は実施されなかった（中田 2007：144 - 145）。しかし『コミュニティ生活の場における人間性の回復』（1969年）が二全総とほぼ同時期に提示されたように、1960年代末から1970年代の後期高度成長期においてコミュニティ政策が展開されるようになる。これは開発の基礎的単位としてのコミュニティと、地域問題の解決としてのコミュニティという2つの側面の相補性を有していた（山崎 2003：48）。その背景としては、公害反対などの生活防衛のための住民運動の高揚や革新自治体の誕生によって、運動の舞台である地域そのものへの対応が中央政府にとっての緊急の課題となったこと、高度成長の終焉と経済不況が財政危機を生み出す中で、「福祉見直し」論が登場し、住民の主体的な福祉コミュニティ活動が期待されたことがある（中西 2000：176）。

かかるコミュニティ政策をめぐるのは、行政の補完的機能の域を出るものではなかったという評価や、住民主体のまちづくりの契機として積極的に捉えようとする見解などその評価は分かれている（山崎 2003：84）。また吉原直樹（1997）は、町内会・自治会とボランティアアクション・テーマコミュニティとの交差のあり方を行政やコミュニティ政策を媒介として論じている。

この1960—70年代前半の住民運動を経た70年代後半からの時期には、脱産業社会への変化を踏まえて、生活の質や豊かさを求める運動が表出するようになり、関連する諸団体が組織化されていくことになる(似田貝 1991; 牛山 2006)。このようにして地縁組織としての町内会・自治会に加えて、住民運動、NPOとの交錯のあり方が地域社会研究の論点となってきた。さらに現代地方分権改革のもとではこれら地域諸集団の結晶体とも言える地域自治組織が制度化されることになり、行政との「協働」の内実が問われることになる。

そこで玉野和志(2006)は、過去の地方制度改革や市町村合併の経緯を振り返る中から、「明治の大合併」期の行政区や戦時体制下の部落会・町内会、戦後のコミュニティ政策の展開が行政の補完的役割の域を出るものでなかったことを述べる。「平成の大合併」政策下においても村上順は、合併特例法にもとづく「地域審議会」は、「住民自治を防災・地域福祉・ゴミ処理にあたる『住民が帰属意識を有するコミュニティなどの地域社会』(町内会・自治会)に限定する」(村上 2003: 304)ものであると指摘する。

### 3) 開発政策と連動した広域行政圏制定

次に市町村の枠を超えた事務事業の共同化や広域行政について見てみよう。

明治期、市制町村制と同時に「明治の大合併」を補うものとして一部事務組合が制度化、「昭和の大合併」後も一部事務組合制度が継承・発展、1974年には複合事務組合が制定されている。また1969年制定の「広域市町村圏」から1989年制定の「ふるさと市町村圏」に至るまでの広域行政圏形成の取り組みが、広域連合整備の基礎的条件となっていく(和田 2007)。これを戦後の地域開発政策との関連でみると、高度成長前夜の「昭和の大合併」以降、二全総を背景とした「広域市町村圏」、三全総の「新広域市町村圏」、四全総の「ふるさと市町村圏」へと連動している。それは、市町村合併の地ならし役割を果たすとともに、市町村合併の代替的役割を期待される側面をも併せ持ち、相克しながら、「平成の大合併」政策に向けて、その隙間を補い、徐々にその外堀を埋めるかのような位置取りにあったといえよう。複数の自治体によって事務事業を共同化することは、それ自体市

町村合併の代替案となるものである。しかし市町村合併によってもなお不十分な事務事業の共同化や広域行政が、ともすれば更なる自治体合併の思惑を見え隠れさせながら展開されてきた。市町村合併と自治体の事務事業の共同化や広域行政という、一見相反する施策が同時並行的に現れ、その往復運動によって両者が互いを補うように起伏を持ちながら、市町村合併が進展していったのである(山田 2003: 39 - 41)。

1970年代初頭には、全国で365圏の広域市町村圏が制定されている。和田蔵次(2007)が指摘しているように、この365という数字は、後に導入された小選挙区の300区にも近く、また道州制構想の際に提起されてきた300市構想などと連動する可能性がある。つまり、ここで見たような広域行政の経験が、次の統治機構の編成へと進むための前提となる地層として折り重なっていく。しかし既に指摘したように、この自治体間の事務事業の共同化や広域行政の取り組みが、地域社会形成に与える影響について、これまでの地域社会研究ではあまり触れられてこなかった。

### 1.3 小括

ここまで見てきたように、「明治の大合併」では広域化した統治機構を補完する関係性において市町村内部の組織化が行われてきたこと、そして「昭和の大合併」においてもこうした二重構造が再編維持、後の高度成長政策のもとでのコミュニティ政策、「平成の大合併」のもとでの地域自治組織という形で、行政の広域化とともにそれを補完する意味での狭域的で自発的な地域社会形成の方策が取られてきた。そこでこれまでの地域社会研究においては、両者のベクトルを持った政策が重層的螺旋的に展開されながら、新たに措定された主体がその国家主導的性格を批判されながらも、他方でその内実と既存の主体との交錯のあり方が主題化され、そしてその機能が新たな社会の担い手として体现されることが期待され、その歴史的社会的諸条件が論じられてきた。他方で、その時々々の統治機構にとって開発政策と連動する形で広域行政圏が制定され、また市町村合併が推進されてきたように、行政の広域化に対する補完的な狭域化政策が、地域住民の自発的動員を巧みに織り込むことによって、地域政策の歴史的展開は重層的な



螺旋構造を形作ってきたと特質づけることができる。

そのうえでここまで論じてきたように、地方自治体や町内会・自治会などによって重層的に形成された地域団体や地域政策の展開においては、「統治」と「自治」の両義性を有しており、ゆえに社会科学においてはその両義性の理解の仕方が問題になり、その評価も分かれてきた。かかる文脈において社会学研究はその役割の歴史的変容を発展的に捉えてきたし、その蓄積のうえに新たに生じた諸主体や諸政策との交錯が問われてきた。そしてこのように螺旋的に重層化されてきた地域政策の歴史的展開の中で、市町村合併をはじめとした地方自治制度や地域開発政策によって地域社会の内実が規定されることになるが、その時々地域政策とその担い手の特質に応じながら、このような特質を持った地域政策の枠内であったとしても、住民自治を内実化させる方策へと転換させていったこと、換言すれば「統治」の側面を「自治」に転化させていく過程と構造的要因をこれまでの社会学研究は明らかにしてきたといえるだろう。

1990年代以降に本格的に展開された現代地域政策の展開を論じていくにあたって、基本的にここまで述べてきたような視点と方法を踏襲していくものであるが、そのうえで現代地域政策の特質を踏まえて以下に主題化されるのは、現代地方分権改革下において新たに制度化された行政機構の再編成と、包括的交付金や森林環境税のような制度的な変容も含めた、外部アクターとしての支援者、交流者との紐帯関係を含みこんだ、外延的重層的な地域社会形成に着目することである。そこで続く第2章では、現代地域政策の特質について論じていくことになるが、その際には、政治経済の構造的側面との連関で対象をより立体的に把握していくために、今一度、＜開発主義＞段階に立ち戻ってその政治的特質を明らかにしたうえで、次に新自由主義段階の政治的特質とそうした構造的側面に規定された現代地域政策の特質と問題点、それらを踏まえた地域社会研究の論点について、順次論じていくことにしたい。

（以下、（下）に続く）

## 注

- <sup>1</sup> 本稿は著者の博士論文（2011）所収の未発表論文をベースとして、その後の社会的動向や研究成果を踏まえて加筆・修正を行ったものである。
- <sup>2</sup> 戦後日本の「開発主義」については一定の研究蓄積がある。詳しくは本論の中で順次示していくが、戦後の日本社会を特質づける「開発主義」、あるいは「工業化社会」、「中央集権的企業国家」、「大衆社会統合」などと言われた段階と、これらが終焉した以後の本格的なグローバリゼーションの時代における日本社会の統合原理・様式の転換については、多くの論者とイメージを共有している（これらの論点に関わる参考文献として、藤井 2004；後藤 2001、2002、2006；町村 2004a、2006；宮本 2005；小熊 2012a、2012b；渡辺 2004a、2004b、2007、2013 など。ワールドワイドでの新自由主義の展開については Harvey 2005）。筆者もこれらの研究成果に多くを依拠するところであるが、旧来からの「開発」や「工業化」、「中央集権」、「社会統合」が形を変えながら継続していることを考慮すると、歴史的段階として区分するネーミングとしては微妙である。これらの内実はさらに詳細に論じていく必要があり、実際に筆者もこれまでテーマとして地方分権改革や、実際の事例研究を通じてかかる課題に込めているところであるが、差し当たり本稿では前者の段階を＜開発主義＞と表記し、その特質を前後の社会構造、統治機構の特質と関連づけながら論じていくこととする。
- <sup>3</sup> ここで予め確認しておきたいのは、本稿は地域社会の時間的・空間的形成に着目するという筆者の問題関心のもと、空間的レイヤーとして日本社会、時間的スケールとして近代から現代地域政策の段階までを対象化し、社会の構造、統治機構の特質と変容枠組みを理解するための作業の一環としてまとめられたものである。空間的レイヤーを下ろした研究成果はこれまで様々な事例研究として積み重ねているし、さらに分析のレイヤーを多層化させ、＜トランスナショナル・グローバル国家ローカル＞レベルにいたるガバナンスのリスキングについての論文を新たに構想している。加えて今後の研究

では時間的な分析精度をさらに高めことも含めて、より立体的で緻密な理論構築を志向していくことになる。

- <sup>4</sup> もっとも現実はその単純ではなく、町村制施行後の行政村においては、「隣保団結ノ旧慣」を残す部落間の自立性が強く存続し、部落間の争いも絶えなかった(大石 2007:135 - 136 を参照)。
- <sup>5</sup> 五加村を政治・行財政・経済の諸側面から総合的に明らかにした研究成果は大石ほか編(1991)にまとめられている。
- <sup>6</sup> 第2章で改めて確認するように現実の政治情勢は流動的であり、ここで深入りはしない。ポイントは、自民党が政権与党であり続けることの大前提が揺らぎ、自民党以外に政権の受け皿となりえる保守政党が存在するようになったということである。
- <sup>7</sup> 仁平(2008)は、「資本」が動きまわる舞台としての<国家/グローバル>と「地域」概念を再審した興味深い論考である。
- <sup>8</sup> 白藤(2013)は「新しい時代の地方自治像の探究」という視点から分権改革の20年を法制度論的な通史として描出している。なお筆者はこの文献から得られた知見を批判的・発展的に吸収し、実証研究と実践的課題のレベルへと落とし込むことを試みている(宮下 2013)。
- <sup>9</sup> これまでの合併政策の特質を構造的・包括的に整理したものとして山田(2003)。
- <sup>10</sup> 町内会研究の変遷や都市政策の展開過程における行政と町内会の関係をめぐっては河原(1995)。

#### 〈参考文献〉

- 鯨坂学(2006)「地域住民組織と地域ガバナンス」岩崎信彦・矢澤澄子監修『地域社会の政策とガバナンス』(地域社会学講座3) 東信堂。
- 地域社会学会編(2008)『縮小社会と地域社会の現在—地域社会学が何を、どう問うのか—』(地域社会学会年報第20集) ハーベスト社。
- 地域社会学会編(2009)『縮小社会における地域再生』(地域社会学会年報第21集) ハーベスト社。
- 藤井信幸(2004)『地域開発の来歴—太平洋ベルト地帯構想の成立—』日本経済評論社。
- 後藤道夫(2001)『収縮する日本型<大衆社会>—経済グローバリズムと国民の分裂—』旬報社。
- 後藤道夫(2002)『反「構造改革」』青木書店。
- 後藤道夫(2006)『戦後思想—ヘゲモニーの終焉と新福祉国家構想—』旬報社。
- Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press. (= (2007) 渡辺治監訳『新自由主義—その歴史的展開と現在—』作品社。)
- 井上和衛(2003)『井上和衛著作集 高度成長期以後の日本農業・農村【上】』筑波書房。
- 岩崎信彦(1989)「町内会をどのようにとらえるか」岩崎信彦・鯨坂学・上田惟一・高木正朗・広原盛明・吉原直樹編『町内会の研究』御茶ノ水書房。
- 河原晶子(1995)「都市化対策としての住民組織の育成—近代都市政策と住民組織の関係の形成過程を通して—」『立命館産業社会論集』31 (3)。
- 小田清(2009)「国土形成計画とその問題点」『住民と自治』557号。
- 町村敬志(2004a)「開発主義の終焉か、新しい開発主義か—誰のために『開発』は語られるのか—」渡辺治編『変貌する<企業社会>日本』旬報社。
- 町村敬志(2004b)『「公共性」の喪失と『公共性』の再侵攻—都市空間をめぐる新しい紛争—』今田高俊・金泰昌編『都市から考える公共性』(公共哲学13) 東京大学出版会。
- 町村敬志(2006)「開発の時代を超えて」町村敬志編『開発の時間 開発の空間—佐久間ダムと地域社会の半世紀—』東京大学出版会。
- 町村敬志(2007)「国家とグローバリゼーション」長谷川公一・浜日出夫・藤村正之・町村敬志『社会学』有斐閣。
- 松下圭一(1996)『日本の自治・分権』(岩波新書) 岩波書店。
- 宮本憲一(1989)『環境経済学』岩波書店。
- 宮本憲一(2005)『日本の地方自治—その歴史と未来—』自治体研究社。
- 宮下聖史(2011)「現代地域政策の特質と地域社会の再編に関する研究—地方自治体を結節点とした重層的外延的補完関係の形成過程に着目して—」(立命館大学2010年度博士論文)。
- 宮下聖史(2013)「現代地方分権改革の論理・課題と『新しい時代の地方自治像の探究』への視座—地方自治の発展・充実に向けた構造論・主

- 体論・質的研究への着目一」『2012年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 村上順 (2003) 『日本の地方分権』 弘文堂。
- 中川勝雄 (1996a) 「地域社会変動と住民組織・住民運動」 岩城完之編『産業変動下の地域社会』 学文社。
- 中川勝雄 (1996b) 「変容する地域社会ー日本の地域社会から普遍的協同社会へー」 佐々木嬉代三・中川勝雄編『転換期の社会と人間』(世紀転換期の日本と世界4) 法律文化社。
- 中川勝雄 (2010) 「地域社会の変貌と住民自治の模索」『立命館産業社会論集』 46 (1)。
- 中西典子 (2000) 「地域の変貌と住民」 飯田哲也・浜岡政好・早川洋行・林彌富編『応用社会学のすすめ』 学文社。
- 中田実 (1993) 『地域共同管理の社会学』 東信堂。
- 中田実 (2007) 『地域分権時代の町内会・自治会』 自治体研究社。
- 仁平典宏 (2008) 「<ローカル>と<グローバル>の間ー国家／ネオリベリズムを捉える地域社会学の視座と方法をめぐってー」 地域社会学会編『縮小社会と地域社会の現在ー地域社会学が何を、どう問うのかー』(地域社会学会年報第20集) ハーベスト社。
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』(行政学叢書5) 東京大学出版会。
- 西山志保 (2005) 『ボランティア活動の論理ー阪神・淡路大震災からサブシステンス社会へー』 東信堂。
- 似田貝香門 (1991) 「現代社会の地域集団」 蓮見音彦編『地域社会学』(ライブラリ社会学3) サイエンス社。
- 小熊英二 (2012a) 『『先延ばし』と『漏れ落ちた人びと』』 小熊英二編『平成史』 河出書房新社。
- 小熊英二 (2012b) 『社会を変えるには』 講談社現代新書。
- 大石嘉一郎 (2007) 『近代日本地方自治の歩み』 大月書店。
- 大石嘉一郎・西田美昭編 (1991) 『近代日本の行政村ー長野県埴科郡五加村の研究ー』 日本経済評論社。
- 白藤博行 (2013) 『新しい時代の地方自治像の探究』 自治体研究社。
- 鈴木榮太郎 (1940) 『日本農村社会学原理』 時潮社。
- 玉野和志 (2002) 「都市町内会論の展開」 木下謙治・篠原隆弘・三浦典子編『地域社会学の現在』(シリーズ[社会学の現在]②) ミネルヴァ書房。
- 玉野和志 (2006) 「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」 岩崎信彦・矢澤澄子監修『地域社会の政策とガバナンス』(地域社会学講座3) 東信堂。
- 田中重好 (2006) 「地域政策策定過程と公共性担保の技法」 岩崎信彦・矢澤澄子監修『地域社会の政策とガバナンス』(地域社会学講座3) 東信堂。
- 富永健一 (1990) 『日本の近代化と社会変動ーテュービンゲン講義ー』 講談社学術文庫。
- 鶴見和子・川田侃編 (1989) 『内発的發展論』 東京大学出版会。
- 牛山久仁彦 (2006) 「社会運動と公共政策ー政策形成における社会運動のインパクトと『協働』政策の課題ー」『社会学評論』 57 (2)。
- 和田蔵次 (2007) 「長野県における広域連合への経緯」 小原隆治・長野県地方自治研究センター編『平成大合併と広域連合ー長野県広域行政の実証分析ー』 公人社。
- 渡辺治 (2004a) 「開発主義・企業社会の構造とその再編成」 渡辺治編『変貌する<企業社会>日本』 旬報社。
- 渡辺治 (2004b) 「政治改革から保守二大政党制へー開発主義国家体制の再編とその困難ー」 渡辺治編『変貌する<企業社会>日本』 旬報社。
- 渡辺治 (2007) 「日本の新自由主義ーハーヴェイ『新自由主義』に寄せてー」 デヴィッド・ハーヴェイ、渡辺治監訳『新自由主義ーその歴史的展開と現在ー』 作品社。
- 渡辺治 (2013) 『安倍政権と日本政治の新段階ー新自由主義・軍事大国化・改憲にどう対抗するかー』 旬報社。
- 山田公平 (2003) 「自治史のなかの平成合併ー市町村合併の歴史的考察ー」 日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略ー市町村合併の先に見えてくるものー』(地方自治叢書16) 敬文堂。
- 山崎丈夫 (2003) 『地域コミュニティ論ー地域住民自治組織とNPO、行政の協働ー』 自治体研究社。
- 吉原直樹 (1997) 『『転換期』のコミュニティ政策』 蓮見音彦・似田貝香門・矢澤澄子編『現代都市と地域形成ー転換期とその社会形態ー』 東京大学出版会。

吉野英岐 (2006) 「戦後日本の地域政策」岩崎信彦・  
矢澤澄子監修『地域社会の政策とガバナンス』  
(地域社会学講座3) 東信堂.  
吉野英岐 (2009) 「農山村地域は縮小社会を克服で

きるかー中山間地域における政策と主体の形成  
をめぐってー」地域社会学会編『縮小社会にお  
ける地域再生』(地域社会学会年報第21集) ハー  
ベスト社.